



Euroopa Liidu
Nõukogu

Brüssel, 28. aprill 2022
(OR. en)

8529/22

Institutsioonidevaheline
dokument:
2022/0117(COD)

JUSTCIV 51
FREMP 82
AUDIO 35
JAI 546
CODEC 565

ETTEPANEK

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	28. aprill 2022
Saaja:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2022) 177 final
Teema:	Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV, milles käsitletakse avalikus elus osalevate inimeste kaitsmist ilmselt põhjendamatute või kuritarvituslike hagide eest (üldsuse osalemise vastased strateegilised hagid)

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2022) 177 final.

Lisatud: COM(2022) 177 final



EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 27.4.2022
COM(2022) 177 final

2022/0117 (COD)

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV,

**milles käsitletakse avalikus elus osalevate inimeste kaitsmist ilmselt põhjendamatute
või kuritarvituslike hagide eest (üldsuse osalemise vastased strateegilised hagid)**

{SWD(2022) 117 final}

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

• Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

Üldsuse osalemise vastased selgelt põhjendamatud või kuritarvituslikud hagid (mida sageli nimetatakse ka *üldsuse osalemise vastasteks strateegilisteks hagideks ehk vaigistuskaebusteks*) on hiljutine, kuid üha levinum nähtus Euroopa Liidus. Need hagid on eriti kahjulik ahistamise ja hirmutamise vorm, mida kasutatakse isikute vastu, kes tegelevad avalike huvide kaitsmisega. Tegemist on alusetute või liialdatud hagidega, mille tavaliselt algatavad mõjuvõimsad üksikisikud, lobirühmad, äriühingud ja riigiasutused poolte vastu, kes avalikku huvi pakkuvates küsimustes kritiseerivad või edastavad sõnumeid, mis on hagejale ebamugavad. Sellise hagi eesmärk on kritiseerijaid tsenseerida, hirmutada ja vaikima sundida, koormates neid õiguskaitsekuludega, kuni nad kriitikast või vastuseisust loobuvad. Erinevalt tavapärasest menetlusest ei algatata seda selleks, et kasutada õigusemõistmisele juurdepääsu õigust ja tulla kohtumenetluses võitjaks või saada õiguskaitset. Tahetakse hoopis kostjaid hirmutada ja ammendada nende ressursid. Lõppeesmärk on kostjad vaikima sundida ja heidutada neid tegemast oma tööd.

Üldsuse osalemise vastased strateegilised hagid on tavaliselt suunatud ajakirjanike ja inimõiguste kaitsjate vastu. Nende sihtmärk ei ole pelgalt üksikisikuid, vaid ka meediaagentuurid ja kirjastused ning kodanikuühiskonna organisatsioonid, näiteks need, kes pööravad aktiivselt tähelepanu keskkonnaküsimustele. Sihikule võidakse võtta ka muud avalikus elus osalevad isikud, nagu teadlased ja akadeemiliste ringkondade esindajad.

Et demokraatia toimiks hästi ja oleks edukas, on vaja, et kodanikud saaksid avalikus arutelus aktiivselt kaasa lüüa, ilma et ametiasutused või muud mõjuvõimsad huvirühmad sellesse põhjendamatult sekkuksid. Et nende osalemine oleks sisuline, peab kodanikel olema võimalik pääseda ligi usaldusväärsele teabele, mis võimaldab neil kujundada oma arvamuse ja teha ise otsuseid avalikus ruumis, kus saab vabalt väljendada erinevaid seisukohti.

Ajakirjanikel on avaliku arutelu hõlbustamisel ning teabe, arvamuste ja ideede levitamisel keskne roll. Neil peaks olema võimalik tulemuslikult tegutseda, et kodanikud saaksid Euroopa demokraatlikes ühiskondades tutvuda erinevate seisukohtadega. Oluline roll võitluses organiseeritud kuritegevuse, korruptsiooni ja ekstremismi vastu on uurivatel ajakirjanikel. Vaja on tugevat kaitsemeetmete süsteemi, et nad saaksid täita oma ülitähtsat järelevalvaja rolli õigustatud avalikku huvi pakkuvates küsimustes. Nende tööga kaasnevad eriti suured riskid ning nad puutuvad üha rohkem kokku rünnakute ja ahistamisega. Inimõiguste kaitsjatel on põhiõiguste, demokraatlike väärtuste, sotsiaalse kaasamise, keskkonnakaitse ja õigusriigi põhimõtte toetamisel kriitilise tähtsusega roll. Neil peaks olema hirmutamist kartmata võimalik osaleda aktiivselt avalikus elus ja teha oma hääl kuuldavaks poliitikaküsimustes ja otsustusprotsessides.

Üldsuse osalemise vastaseid strateegilisi hagisid iseloomustab sageli ebavõrdne jõuvahekord – hageja on näiteks rahaliselt või poliitiliselt tugevamal positsioonil kui kostja. Selline ebavõrdsus, mida küll ei pruugi alati esineda, suurendab märkimisväärselt võimalust, et hagi sihtmärgiks olevatele isikutele toob see kaasa kahjulikud tagajärjed ning pärsib avalikku arutelu. Üldsuse osalemise vastased strateegilised hagid võivad heidutada ka muid võimalikke sihtmärgiks olevaid isikuid, kes võivad otsustada mitte kasutada oma õigust uurida avalikku huvi pakkuvaid küsimusi ja neist teada anda. See võib viia enesetsensuurini.

Üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagide esitamisega kuritarvitatakse kohtumenetlust ja tekitatakse kohtutele tarbetut koormust. Üksused ja üksikisikud, kes algatavad selliseid

hagisid, võivad tugineda mitmesugustele alustele. Sageli viidatakse au teotamisele, kuid ka muude õigusnormide või õiguste (nt andmekaitset või eraelu puutumatust käsitlevate õigusaktide) rikkumisele. Sellega seoses esitatakse sageli kahju hüvitamise nõue ning mõnikord taotletakse ka ettekirjutusi (avaldamise keeld või vähemalt edasilükkamine).

2020. aasta ja 2021. aasta õigusriigi olukorda käsitlevates aruannetes on märgitud, et üldsuse osalemise vastased strateegilised hagid on mõnes liikmesriigis tõsine probleem

Euroopa Nõukogu ajakirjanduse kaitse ja ajakirjanike turvalisuse edendamise platvorm¹ teatab samuti üha suuremast arvust hoiatusteadetest ajakirjanike turvalisust ja meediavabadust ähvardavate tõsiste ohtude kohta Euroopas, sealhulgas mitme kohtuliku hirmutamise juhtumi kohta. Euroopa Nõukogu ajakirjanduse kaitse ja ajakirjanike turvalisuse edendamise platvormi partnerühenduste 2021. aasta aruandes on juhitud tähelepanu sellele, et vaigistuskaebusi puudutavate hoiatusteadete määr suurenes 2020. aastal eelmise aastaga võrreldes märkimisväärselt nii hoiatusteadete arvu kui ka asjassepuutuvate Euroopa Nõukogu liikmesriikide kohtualluvuste poolest². Euroopa meedia mitmekesisuse seirevahendi³ kaudu kogutud teave osutab üldisemalt ka ajakirjanike töötingimuste halvenemisele. 2021. aasta 12 kuu jooksul dokumenteeriti meediavabaduse kiirreageerimise projekti raames 24 ELi liikmesriigis 439 hoiatust (rännati 778 meediaga seotud isikut või üksust), sealhulgas üldsuse osalemise vastased strateegilised hagid⁴.

Üha rohkem on andmeid ajakirjanikke ja inimõiguste kaitsjaid ähvardavatest üldsuse osalemise vastastest strateegilistest hagidest ja samalaadseid probleeme kohtavad teisedki avalikus elus osalevad isikud, nagu näiteks ametiühingute aktivistid ja teadlased. Sellest anti märku mitmes avaliku konsultatsiooni käigus kodanikuühiskonnalt saadud vastuses.

Paljud üldsuse osalemise vastased strateegilised hagid on riigisisesed ja neil puudub piiriülene mõju. Sellegipoolest on vaigistuskaebustel tihti ka piiriülene mõju ning kui selline mõju on olemas, suurenevad keerukus ja kulud, mis toob kostjatele kaasa veelgi kahjulikumad tagajärjed. Asjaolu, et internetipõhine meediasisu on kättesaadav kõigis kohtualluvustes, võib avada võimaluse meelepärase kohtualluvuse valimiseks ning takistada tõhusat juurdepääsu õigusemõistmisele ja õigusalasale koostööle. Võib juhtuda, et kostja suhtes algatatakse samal ajal eri kohtualluvustes mitu hagi. Meelepärase kohtualluvuse valimine (või nn laimuturism)

¹ Alates 2015. aastast on Euroopa Nõukogu platvorm hõlbustanud teabe kogumist ja jagamist meediavabaduse ja ajakirjanike ohutusega seotud tõsiste probleemide kohta Euroopa Nõukogu liikmesriikides. Osalevad partnerorganisatsioonid – kutsutud rahvusvahelised vabariikide ja ajakirjanike assotsiatsioonid – saadavad hoiatusi meediavabaduse rikkumiste kohta ja avaldavad aastaaruandeid meediavabaduse ja ajakirjanike ohutuse kohta Euroopas. Euroopa Nõukogu liikmesriikidelt oodatakse tegutsemist ja probleemide käsitlemist ning platvormi teavitamist hoiatustega seotud vastumeetmetest. Euroopa Nõukogu liikmesriikide (kelle hulka kuuluvad ka ELi liikmesriigid) vähenenud reageerimine näitab täiendavate meetmete vajadust. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom>.

² 2021. aastal avaldati [Euroopa Nõukogu ajakirjanduse kaitse ja ajakirjanike turvalisuse edendamise platvormil \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/media-freedom) 282 hoiatusteadet, millest mitmes teatati kohtuliku hirmutamise juhtumitest ehk õigusaktide, sealhulgas au teotamist, terrorismivastast võitlust, riiklikku julgeolekut, huligaansust või äärmusluse vastast võitlust käsitlevate õigusaktide omakasupüüdlisest, meelevaldsest või kiuslikust kasutamisest. Euroopa Nõukogu ajakirjanduse kaitse ja ajakirjanike turvalisuse edendamise platvormi partnerühenduste 2021. aasta aruandes on märgitud, et 2020. aastal oli võrreldes eelmise aastaga rohkem nii hoiatusteadeteid kui ka asjassepuutuvaid Euroopa Nõukogu liikmesriikide kohtualluvusi – [1680a2440e \(coe.int\)](https://www.coe.int/en/web/media-freedom).

³ <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor>

⁴ <https://www.ecpmf.eu/wp-content/uploads/2022/02/MFRR-Monitoring-Report.pdf>. Eraldi teabelehel on esitatud andmed 27 ELi liikmesriigi kohta: https://www.mfrr.eu/wp-content/uploads/2022/02/2022_02_17_MFRR_FACT_SHEET_MAPPING_MEDIA_FREEDOM_European_Union_Member_States_Year_2021.pdf.

tingituna sellest, et mõnda kohtualluvust tajutakse hagejate jaoks soodsamana, on nähtus, mis probleemi võimendab. Mõju on veel tugevam, kui üldsuse osalemise vastane strateegiline hagi algatatakse väljaspool Euroopa Liitu.

Ettepaneku eesmärk

Käesolev ettepanek on üks Euroopa demokraatia tegevuskava meetmetest, mille eesmärk on tugevdada meedia mitmekesisust ja meediavabadust Euroopa Liidus. Algatus hõlmab ka inimõiguste kaitsjaid, kellel on meie demokraatlikes riikides tähtis roll ja kes on samuti sellise kuritarvitusliku ahistamise ees üha kaitsetumad.

Ettepaneku eesmärk on kaitsta isikuid, kes on üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagide sihtmärgiks, ja hoida ära nähtuse edasine levik ELis. Praegu ei ole ühelgi liikmesriigil spetsiaalseid kaitsemeetmeid selliste menetluste vastu ja vaid mõni liikmesriik kaalub nende kehtestamist. Puuduvad ka ELi-ülesed üldsuse osalemise vastaseid strateegilisi hagnosisid käsitlevad õigusnormid. Kujundades ühist ELi arusaama sellest, mis on üldsuse osalemise vastane strateegiline hagi, ja kehtestades menetluslikud tagatised, püütakse ettepanekuga anda kohtutele selliste hagide käsitlemiseks tõhusad vahendid ja hagide sihtmärgiks olevatele isikutele enese kaitsmise vahendid.

Kavandatud menetluslikke tagatise kohaldatakse juhtumite puhul, millel on piiriülene mõju. Nagu eespool märgitud, suurendab üldsuse osalemise vastase strateegilise hagi piiriülene mõõde juhtumi keerukust ja raskusi, millega kostjal tuleb silmitsi seista. Veel üks käesoleva ettepaneku eesmärk on kaitsta ELi kodanikke ja kodanikuühiskonda kolmandates riikides algatatud hagide eest.

Komisjoni soovitus, milles käsitletakse avalikus elus osalevate ajakirjanike ja inimõiguste kaitsjate kaitsmist ilmselt põhjendamatute või kuritarvituslike hagide eest („Üldsuse osalemise vastased strateegilised hagnosisid“)

Käesolevaga tehakse ettepanek võtta vastu üheaegselt direktiiv ning komisjoni soovitus, mis käsitlevad avalikus elus osalevate ajakirjanike ja inimõiguste kaitsjate kaitsmist selgelt põhjendamatute või kuritarvituslike hagide eest („Üldsuse osalemise vastased strateegilised hagnosisid“);⁵ direktiiv ja soovitus on vastastikku täiendavad ja täielikult kooskõlas.

Soovitus kutsutakse liikmesriike üles, et nad vaataksid üle olukorra oma riigis, kandmaks hoolt selle eest, et kohaldatav õigusraamistik sisaldab vajalikke vaigistuskaebuste vastaseid kaitsemeetmeid, austades täielikult põhiõigusi, sealhulgas õigust sõnavabadusele, õigust õiguskaitse kättesaadavusele ja õigust isikuandmete kaitsele, ning demokraatlikke väärtusi. Samuti julgustatakse liikmesriike lisama siseriiklikesse õigusaktidesse riigisiseste juhtumite jaoks kaitsemeetmed, mis sarnanevad nende liidu õigusaktides sätestatud meetmetega, millega püütakse vähendada selgelt põhjendamatute või kuritarvituslike hagide algatamist piiriülese mõjuga tsiviilasjades. Muu hulgas soovitatakse liikmesriikidel loobuda vangistuse määramisest au teotamise asjades ning kasutada selliste asjade menetlemisel kriminaalõiguse asemel haldus- või tsiviilõigust, tingimusel et asjaomased sätted on vähemkaristava iseloomuga ja et haldusnormidega on välistatud isikute kinnipidamine.

Soovitus käsitletakse ka õigustöötajate ja kõnealuste hagide võimalikuks sihtmärgiks olevate isikute koolitamist, mis parandaks nende teadmisi ja oskusi tulla üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagidega tõhusalt toime, ning teadlikkuse suurendamist, et ajakirjanikud ja inimõiguste kaitsjad suudaksid eelkõige sellise hagi ära tunda, kui nad sellega kokku

⁵ C(2022)2428, 27.4.2022.

puutuvad, samuti nende hagide sihtmärgiks olevate isikute toetamist (nt finants- või õigusabi) ning süstemaatilisemat järelvalvet ja andmete kogumist.

- **Kooskõla muude liidu tegevuspõhimõtetega**

Euroopa demokraatia tegevuskava

Komisjon avaldas 3. detsembril 2020 Euroopa demokraatia tegevuskava,⁶ milles teatatakse reast meetmetest meediavabaduse ja meedia mitmekesisuse tugevdamiseks, sealhulgas üldsuse osalemise vastaseid strateegilisi hagisid käsitlevast algatusest, ja allpool nimetatud soovitusel ajakirjanike turvalisuse kohta. See tegevuskava on koondalgatus, mille eesmärk on suurendada kodanike mõjuvõimu ja muuta demokraatia vastupidavamaks kõikjal ELis.

Soovitus ajakirjanike ja teiste meediatöötajate kaitse, turvalisuse ja võimestamise tagamise kohta Euroopa Liidus

Nagu on rõhutatud Euroopa demokraatia tegevuskavas, kasutatakse üldsuse osalemise vastaseid strateegilisi hagisid sageli koos ajakirjanike pihta suunatud vägivallaähvardustega. Komisjon võttis 16. septembril 2021 vastu soovitusel ajakirjanike ja teiste meediatöötajate kaitse, turvalisuse ja võimestamise tagamise kohta Euroopa Liidus⁷.

Soovituse eesmärk on tagada kõigile meediaspetsialistidele turvalisemad töötingimused, et nad ei peaks tundma hirmu, ei internetis ega ka mujal. Selles on sätestatud liikmesriikidele meetmed, et suurendada ajakirjanike turvalisust. Soovitusel kutsutakse ka üles looma sõltumatuid riiklikke tugiteenuseid, sealhulgas ähvardustega kokku puutunud ajakirjanikele ja teistele meediatöötajatele mõeldud abiliinid, õigusnõu, psühholoogiline tugi ja varjupaigad. Samuti kutsutakse soovitusel üles parandama ajakirjanike kaitset demonstratsioonide ajal, suurendama turvalisust internetis ja pakkuma erilist tuge naisajakirjanikele.

Strateegia Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohaldamise tugevdamiseks

Käesolev ettepanek täiendab 2. detsembril 2020 vastu võetud strateegiat põhiõiguste harta kohaldamise tugevdamiseks ELis⁸ ja on sellega täielikult kooskõlas. Strateegias on tõdetud, et kodanikuühiskonna organisatsioonid ja inimõiguste kaitsjad on eluliselt tähtsad toimiva demokraatia ja sellise ühiskonna jaoks, kus inimesed saavad kasutada oma põhiõigusi. Seepärast on selles sätestatud meetmed, et muu hulgas toetada ja kaitsta kodanikuühiskonna organisatsioone ja inimõiguste kaitsjaid. Eelkõige on strateegias tõdetud, et need isikud seisavad mõnes liikmesriigis silmitsi probleemidega, sealhulgas laimukampaaniate, füüsiliste ja verbaalsete rünnakute, hirmutamise ja ahistamisega, kaasa arvatud üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagidega.

Strateegias kutsub komisjon liikmesriike üles edendama oma riigis, sealhulgas kohalikul tasandil, kodanikuühiskonna organisatsioonide ja inimõiguste kaitsjate jaoks toetavat ja turvalist keskkonda.

Käesoleva ettepanekuga luuakse veel üks vahend, et tugevdada Euroopa Liidus põhiõigusi ja toetada üht strateegia eesmärki.

Aruanded õigusriigi olukorra kohta

⁶ COM(2020) 790 final, 3.12.2020.

⁷ C(2021) 6650 final, 16.9.2021.

⁸ COM(2020) 711 final, 2.12.2020.

Komisjoni 2020. aasta⁹ ja 2021. aasta¹⁰ aruanded õigusriigi olukorra kohta sisaldavad tõendeid üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagide esinemisest Euroopa Liidus. Aruannetes on rõhutatud, et mitmes liikmesriigis puutuvad ajakirjanikud ja inimõiguste kaitsjad seoses oma väljaannete ja tööga üha enam kokku erinevas vormis ähvarduste ja rünnakutega (nii füüsiliselt kui ka internetis), sealhulgas üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagidega.

Rikkumisest teavitajate kaitse direktiiv

Käesolev ettepanek ei mõjuta kaitset, mis on juba tagatud direktiiviga liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta,¹¹ ja on selle direktiiviga täielikult kooskõlas. Rikkumisest teavitajate tõhus kaitsmine survemeetmete eest on oluline avaliku huvi ja ka ajakirjanduse järelevalve kaitsmiseks demokraatlikes ühiskondades, sest rikkumisest teavitajad on sageli uurivale ajakirjandusele tähtis allikas. Direktiiviga 2019/1937 on isikutele, kes teatavad liidu õiguse rikkumistest, ette nähtud tugev kaitse kõikide survemeetmete eest nii tööalases kontekstis kui ka väljaspool seda, sealhulgas survekampaniide eest menetluste kaudu, mis on seotud au teotamise, konfidentsiaalsuse rikkumise ja isikuandmete kaitsega. Olukordades, mis on nii käesoleva ettepaneku kui ka direktiivi 2019/1937 kohaldamisalas, tuleks kohaldada mõlema õigusakti pakutavat kaitset.

ELi inimõiguste ja demokraatia tegevuskava (2020–2024)

Tegevuskava¹² aitab suurendada ajakirjanike ja teiste meediatöötajate turvalisust ja kaitset kogu maailmas, edendades muu hulgas sõnavabaduse jaoks soodsat keskkonda ning mõistes hukka rünnakud ning muus vormis ahistamise ja hirmutamise nii internetis kui ka mujal. Tegevuskavas on käsitletud konkreetseid ohte, millega seisavad silmitsi naisajakirjanikud, ning sellega tagatakse, et need, keda ahistatakse, hirmutatakse või ähvardatakse, saavad ELi inimõiguste kaitsjate kaitsemehhanismide kaudu abi, samuti toetatakse tegevuskavaga meediaalgatusi. Selles on riigivõime üles kutsutud, et selline vägivald ära hoida ja hukka mõista ning võtta tulemuslikke meetmeid karistamatuse lõpetamiseks.

Ajakirjanike ja inimõiguste kaitsjate kaitse on tegevuskava kohaselt ELi inimõiguste- ja demokraatiaalase välistegevuse keskmes. Käesolev ettepanek toimib kooskõlas seonduvate suurte jõupingutustega, mida tehakse ELi juhtimisel kõikjal maailmas, ning sellega antakse hoogu juurde üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagidega silmitsi seisvate inimõiguste kaitsjate ja ajakirjanike sihipärasele toetamisele.

ELi inimõigustealased suunised sõnavabaduse kohta internetis ja mujal

⁹ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „2020. aasta aruanne õigusriigi kohta. Õigusriigi olukord Euroopa Liidus“, COM(2020) 580 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602583951529&uri=CELEX%3A52020DC0580>

¹⁰ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „2021. aasta aruanne õigusriigi kohta. Õigusriigi olukord Euroopa Liidus“, COM(2021) 700 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1634551652872&uri=CELEX%3A52021DC0700>.

¹¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. oktoobri 2019. aasta direktiiv (EL) 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta (ELT L 305, 26.11.2019, lk 17–56).

¹² Ühisteadis Euroopa Parlamendile ja nõukogule: ELi inimõiguste ja demokraatia tegevuskava (2020–2024), JOIN(2020) 5 final.

Suunistes¹³ on öeldud, et EL teeb tööd, et võidelda ajakirjanike, teiste meediaosaliste, vabaaühenduste ja sotsiaalmeedias tegutsevate isikute vastu suunatud meelevaldsete rünnakute, kriminaal- ja tsiviilkohtumenetluste valimatu kuritarvitamise, laimukampaaniate ja ülemääraste piirangute vastu, mille eesmärk on takistada neil ühendustel ja isikutel kasutada vabalt oma õigust sõnavabadusele.

Århusi konventsioon

Liit ja selle liikmesriigid on Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Euroopa Majanduskomisjoni (UNECE) keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnanäasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni¹⁴ (Århusi konventsioon) osalised ning igal neist on selle konventsiooni alusel nii eraldiseisvad kui ka ühised ülesanded ja kohustused. Vastavalt konventsiooni artikli 3 lõikele 8 peab iga konventsiooniosaline tagama, et isikuid, kes kasutavad konventsiooni kohaselt oma õigusi, ei karistata, kiusata taga ega ahistata nende tegevuse tõttu ühelgi moel. Keskkonnakaitsjate lisamine käesoleva ettepaneku kohaldamisalasse aitab täita seda liidu võetud rahvusvahelist kohustust.

Teatis keskkonnakuritegevuse vastase võitluse kohta

Oma 15. detsembril 2021 vastu võetud teatises kohustub komisjon võtma vastu seadusandliku ettepaneku ajakirjanike ja õiguste kaitsjate vastu suunatud kohtuvaidluste kuritarvitamise vastu võitlemiseks, mis hõlmab ka keskkonnakaitsjaid¹⁵.

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

• Õiguslik alus

Käesoleva ettepaneku õiguslik alus on ELi toimimise lepingu artikli 81 lõige 2, mis on tavapärane õiguslik alus õiguslase koostöö tegemisel piiriülese mõjuga tsiviilasjades. Täpsemalt on ettepaneku õiguslik alus ELi toimimise lepingu artikli 81 lõike 2 punkt f, millega antakse Euroopa Parlamendile ja nõukogule õigus võtta vastu meetmeid, mille eesmärk on „tsiviilkohtumenetluse nõuetekohast toimimist takistavate tegurite kõrvaldamine, vajaduse korral edendades liikmesriikides kohaldatavate tsiviilkohtumenetlusnormide kokkusobivust“. Kuna üldsuse osalemise vastased strateegilised hagid takistavad tsiviilkohtumenetluste nõuetekohast toimimist, on liit pädev võtma selle punkti alusel vastu õigusakte piiriülese mõjuga tsiviilasjade kohta. Üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagide esitamisega kuritarvitatakse tsiviilkohtumenetlust, kuna nende eesmärk ei ole juurdepääs õigusemõistmisele, vaid kostjate ahistamine ja vaigistamine. Samal ajal tekitavad pikad menetlused riikide kohtusüsteemidele lisakoormust.

Artikli 81 lõike 2 punkt f on aluseks ka kolmandate riikide kohtuotsuseid käsitlevatele normidele, mis on sätestatud V peatükis, kuna need on seotud ettepaneku põhieesmärgiga. Nendega tagatakse, et käesolevas ettepanekus esitatud õigusnormid, millega võideldakse üldsuse osalemise vastaste selgelt põhjendamatute või kuritarvituslike hagide vastu, on tulemuslikud, hoides ära selliste menetluste algatamise kolmandate riikide kohtutes.

¹³ <https://www.consilium.europa.eu/media/28348/142549.pdf>.

¹⁴ Nõukogu 17. veebruari 2005. aasta otsus 2005/370/EÜ keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnanäasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsiooni sõlmimise kohta Euroopa Ühenduse nimel (ELT L 124, 17.5.2005, lk 1).

¹⁵ Komisjon teatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule keskkonnakuritegevuse vastase võitluse tugevdamise kohta, COM(2021) 814 final, 15.12.2021.

- **Subsidiaarsus (ainupädevusse mittekuuluva valdkonna puhul)**

Üldsuse osalemise vastaseid strateegilisi hagisid võib kohata paljudes liikmesriikides ja neist on saanud ELi-ülene probleem. Samal ajal ei paku praegu ükski liikmesriik selliste hagide vastu spetsiaalseid kaitsemeetmeid¹⁶. Kuigi sõltuvalt liikmesriigi õigusaktidest võidakse kasutada üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagide vastu mõnesid olemasolevaid üldisi kaitsemeetmeid, erinevad need liikmesriigiti oluliselt ja nende tõhusus käsitleda selliseid strateegilisi hagisid on piiratud. Pealegi võivad olemasolevad lahknevused riikide menetlusõiguses kaasa tuua sagedasema meelepärase kohtualluvuse valimise ja mitme menetluse algatamise erinevates ELi kohtualluvustes. Tõendid näitavad, et liikmesriikide tsiviilkohtumenetluse õiguses ei ole alati häid vahendeid, et tulla toime piiriüleste menetluste korral tekkivate lisaraskustega¹⁷. Samuti on liikmesriikide õigusaktides esinevate lahknevuste tõttu väga ebatõenäoline, et üksinda tegutsevad liikmesriigid suudavad tegeleda selle nähtusega edukalt või kindlustada asjaomaste õigusnormide üldise sidususe kõikides liikmesriikides, et tagada võrdselt kõrgetasemeline kaitse kogu liidus.

Nende riskide maandamiseks ja vältimaks liikmesriikide kohtute koormamist arvukate ja pikkade kuritarvituslike hagidega, tundub olevat vajalik kehtestada miinimumstandardid ja tagada liikmesriikides üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagide suhtes kohaldatavate tsiviilkohtumenetluse normide kokkusobivus. ELi tasandil tegutsemine aitab võidelda järjekindlalt selliste hagide esitamise tava tekkimise ja levimise vastu kõikjal ELis ning tagab selle nähtuse puhul rakendatavate liikmesriikide lähenemisviiside lähendamise¹⁸.

ELi tegevus tooks lisaväärtust ka kehtestatavate kaitsemeetmetega, mille eesmärk on tulla tulemuslikult toime kolmandatest riikidest pärit üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagidega. Liikmesriigid peavad võitlema selliste hagide vastu ühiselt, sest vastasel juhul võivad hagejad püüda ära kasutada lahknevusi liikmesriikide süsteemides ning taotleda nende hagide kohta kolmandates riikides tehtud kohtuotsuste tunnustamist ja täitmist riigis, kus selle saavutamine on kõige lihtsam.

Ettepanekus on järgitud subsidiaarsuse põhimõtet, kuivõrd selles on kavandatud üksnes sihipärased kaitsemeetmed ning seadusandlikud meetmed piirduvad vaid sellega, mis on tingimata vajalik saavutamaks seda, mida liikmesriigid ei suuda üksinda tegutsedes saavutada.

- **Proportsionaalsus**

ELi tasandi tegevus peaks olema sihipärane ja piirduma sellega, mis on vajalik, et tagada liikmesriikides piiriüleste juhtumite puhul rakendatavate lähenemisviiside ühtsus. Ettepaneku koostamisel on võetud arvesse proportsionaalsuse põhimõtet. Seepärast on kavandatud vaid sihipärased menetluslikud tagatised. Nende kavandamisel peeti silma üksnes seda, mis on vajalik, et tagada paremini toimivad piiriülesed tsiviilkohtumenetlused üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagide puhul, mis kujutavad endast tõsist ohtu Euroopa demokraatialle ja õigusriigi põhimõttele.

¹⁶ Iirimaa, Leedu ja Malta on esitanud probleemi käsitlemiseks seaduseelnõu või kavatsevad seda teha.

¹⁷ Euroopa Komisjoni õigus- ja tarbijaküsimuste peadirektoraat, Gascón Inchausti, M., Hess, B., Cuniberti, G. et al., „An evaluation study of national procedural laws and practices in terms of their impact on the free circulation of judgments and on the equivalence and effectiveness of the procedural protection of consumers under EU consumer law: strand 1: mutual trust and free circulation of judgments“, Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2017, <https://data.europa.eu/doi/10.2838/384911k31>.

¹⁸ Mitu liikmesriiki (Iirimaa, Leedu ja Malta) hindavad praegu üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagide eest kaitsmise vajadust.

Proportsionaalsust kajastab ka asjaolu, et paljud meetmed, mille eesmärk on lahendada üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagide probleem, esitatakse mitteseadusandlike meetmetena soovitusel, mitte õigusaktis.

- **Vahendi valik**

Valitud õigusakt on direktiiv, millega nähakse ette liikmesriikides rakendatavad siduvad ja sidusad menetluslikud tagatised. Sellega kaotatakse olemasolevad lahknevused liikmesriikide kaitsemeetmetes, mis võivad kaasa tuua meelepärase kohtualluvuse valimise piiriüleselt. Samal ajal võimaldab direktiivi kasuks otsustamine liikmesriikidel sobitada spetsiaalsed menetluslikud tagatised oma siseriiklikku tsiviil- ja menetlusõigusesse, milles on liikmesriigiti endiselt suuri erinevusi.

Direktiivi täiendab mitteseadusandlik vahend (soovitus). Niiviisi ühendatakse tõhusalt seadusandlikud ja mitteseadusandlikud meetmed.

3. JÄRELHINDAMISE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

- **Konsulteerimine sidusrühmadega**

Sidusrühmadega konsulteerimise raames esitasid oma seisukohad ja märkused mitmesugused ELi ja kolmandate riikide kodanikke esindavad sidusrühmad, riikide ametiasutused, õigustöötajad (nt kohtunikud), akadeemilised ja teadusasutused, vabaühendused ja muud asjaomased huvirühmad.

Muu hulgas korraldati 2021. aasta märtsis tehnilise teemarühma ettevalmistav arutelu valitud osalejatega, kelle hulka kuulusid üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagide nelja sihtmärgi esindavad isikud, kes jagasid oma isiklikke kogemusi, andsid selliste hagide kohta kasulikku teavet ja olid abiks ettevalmistusetapis.

4. oktoobrist 2021 kuni 10. jaanuarini 2022 toimunud avaliku konsultatsiooni¹⁹ käigus koguti kodanikelt, ajakirjanikelt, liikmesriikidelt, vabaühendustelt, kodanikuühiskonnalt, kohtunikelt, õigustöötajatelt ja muudelt sidusrühmadelt arvamusi üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagide kohta ning selle kohta, milliseid meetmeid tuleks ELis nendega tegelemiseks võtta.

Liikmesriikide kohtunikele suunatud konsultatsiooniga,²⁰ mis korraldati 12. novembrist 2021 kuni 10. jaanuarini 2022 tsiviil- ja kaubandusasju käsitleva Euroopa õigusala koostöö võrgustiku kaudu, püüti saada üksikasjalikum tagasisidet üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagide kindlakstegemise, võimalike menetluslike puuduste, juba olemas olevate (ehkki mitte kõnealuste hagide jaoks kehtestatud) riiklike õiguskaitsevahendite, kohtunike asjaomase teadlikkuse ja kohtunike koolitamise vajaduste kohta.

2021. aasta oktoobris toimunud tehnilisel kohtumisel liikmesriikide ekspertidega koguti liikmesriikide (sh nende sõltumatute organite ja asutuste) arvamusi selle kohta, kas ja mis liiki ELi tasandi tegevust oleks üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagide vastu võitlemiseks vaja, ning teavet selle kohta, millised õiguskaitsevahendid (kas neid üldse on, on need üldised või spetsiaalsed) ja mis liiki toetus on nende hagide sihtmärgiks olevate isikute jaoks praegu liikmesriikide tasandil olemas.

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13192-EU-action-against-abusive-litigation-SLAPP-targeting-journalists-and-rights-defenders/public-consultation_et

²⁰ https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/EJN_SLAPP

Seminaril, mis korraldati valitud sidusrühmadele 2021. aasta novembris, arutati üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagide probleemi ulatust, koguti teavet ning kaaluti ja katsetati võimalikke lahendusi.

Komisjon võttis oma ettevalmistavas töös arvesse tõendeid, mida oli kogunud Euroopa Parlament kõnealust küsimust käsitleva omaalgatusliku raporti koostamise käigus (raport võeti vastu 2021. aasta lõpus).

Sidusrühmadelt laekunud tagasiside – eelkõige see, mis saadi avaliku konsultatsiooni ja sidusrühmadega kohtumise käigus – näitas tugevat toetust ELi-ülestele meetmetele (nii seadusandlikele kui ka mitteseadusandlikele) võitluseks üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagidega. ELi-ülesed organisatsioonid andsid teada, et selliste hagide esitamine, sealhulgas piiriüleselt, on ELis sagenemas. Avaliku konsultatsiooni raames väljendatud arvamustes rõhutati ka nende hagide alase koolituse ja teadlikkuse suurendamise tähtsust, andmete kogumise kasulikkust ning vajadust teha nende hagide üle nõuetekohast järelevalvet.

Ka avaliku konsultatsiooni ja sidusrühmadega kohtumise käigus saadud tagasiside sisaldas olulisi tõendeid kõnealuse nähtuse esinemise kohta ELis, mida on võetud arvesse käesolevale ettepanekule lisatud komisjoni talituste töödokumendis²¹.

Enamik liikmesriike teatas oma toetusest ELi meetmetele üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagide vastu ning tõstis esile vajadust kaitsta sõna- ja teabevabadust ning meediavabadust, säilitades samal ajal tasakaalu üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagide eest kaitsvate meetmete ja õigusele juurdepääsu vahel. Mõned liikmesriigid märkisid oma riigi murekohana tõendite puudumist eelkõige piiriülese mõõtmega üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagide juhtumite kohta.

Liikmesriikide kohtunikele suunatud konsultatsiooni raames selgus, et vastanute liikmesriikides puuduvad üldsuse osalemise vastase strateegilise hagi õiguslik määratlus ja spetsiaalne kaitsemeetmete süsteem, ehkki mõnda olemasolevatest üldistest siseriiklikest kaitsemeetmetest saab põhimõtteliselt kasutada ka nende hagide puhul.

Euroopa Parlament võttis 11. novembril 2021 vastu üldsuse osalemise vastaseid strateegilisi hagsid käsitleva omaalgatusliku raporti,²² milles kutsutakse komisjoni üles esitama nende hagide vastaste meetmete terviklik pakett, mis hõlmab õigusakte.

Komisjon on tellinud ka uuringuid, et paremini mõista kõnealust nähtust ELis ja koostada esialgne ülevaade olukorrast liikmesriikides. Esialgse ülevaate koostamisel koguti teavet üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagide ja nende algatajate kohta²³. Teine uuring oli põhjalikum võrdlev uuring, mille käigus hinnati üksikasjalikult praegust olukorda liikmesriikides²⁴.

²¹ SWD(2022) 117, 27.4.2022.

²² Euroopa Parlamendi 11. novembri 2021. aasta resolutsioon demokraatia ning massiteabevahendite vabaduse ja mitmekesisuse tugevdamise kohta ELis: tsiviil- ja kriminaalõiguse kohaste meetmete lubamatu kasutamine ajakirjanike, valitsusväliste organisatsioonide ja kodanikuühiskonna vaikima sundimiseks (2021/2036(INI)).

²³ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ad-hoc-literature-review-analysis-key-elements-slapp_en.pdf.

²⁴ https://ec.europa.eu/info/files/strategic-lawsuits-against-public-participation-slapp-european-union-comparative-study_en

- **Eksperdiarvamuste kogumine ja kasutamine**

Komisjon moodustas üldsuse osalemise vastaseid strateegilisi hagisid käsitleva algatuse ettevalmistamiseks 2021. aastal eksperdirühma²⁵. Sellesse kuulusid akadeemiliste ringkondade esindajad, õigustöötajad ning meedia ja kodanikuühiskonna esindajad. Eksperdirühm sai volituse anda kõnealuste hagide kohta õigusosalast oskusteavet, tegutseda ELi tasandi parimate tavade ja teadmiste vahetamise platvormina ning võimaluse korral abistada üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagide sihtmärgiks olevaid isikuid. 2021. aasta sügisel loodi eksperdirühmas spetsiaalne seadusandlike küsimustega tegelev allrühm, et abistada komisjoni seadusandliku ettepaneku koostamisel.

- **Komisjoni talituste töödokument**

Käesolevale ettepanekule on lisatud komisjoni talituste töödokument²⁶, milles on esitatud ettepaneku aluseks olevad põhjendused, analüüs ja olemasolevad tõendid. Ettepanekule ei lisata mõjuhinnangut, sest ettepanek annab sihipärased menetluslikud kaitsemeetmed ja see ei tekita märkimisväärsed mõõdetavaid kulusid. Samas antakse ettepanekuga liikmesriikide kohtutele paremini kohandatud vahendid, et peatada katsed kuritarvitada kohtumenetlusi ja vältida seonduvaid kulusid, mida selline kuritarvitus võib kohtusüsteemile põhjustada. Pealegi, kuna üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagidega rikutakse sõna- ja teabevabaduse õigusi, on väga tähtis võtta kiiresti jõulisi meetmeid, et ära hoida selle suhteliselt hiljuti tekkinud, ent üha sagedamini esineva kahjuliku nähtuse edasine levik ELis.

- **Põhiõigused**

Ettepanekuga edendatakse põhiõiguste kaitset ELis. Ajakirjanikud, inimõiguste kaitsjad ja teised sihtrühmad, kes kavandatud menetluslikest tagatistest kasu saavad, mängivad Euroopa demokraatlikes riikides olulist rolli, eelkõige avaliku arutelu, põhiõiguste, demokraatlike väärtuste, sotsiaalse kaasamise, keskkonnakaitse ja õigusriigi põhimõtte toetamisel. Samal ajal on menetlusõigusel keskne roll põhiõiguste tõhususe tagamisel kooskõlas põhiõiguste hartaga.

Põhiõiguste harta artiklis 11 sätestatud õigus sõna- ja teabevabadusele kätkeb aramusvabadust ning vabadust saada ja levitada teavet ja ideid avaliku võimu sekkumiseta ja sõltumata riigipiiridest. Ehkki tegemist ei ole absoluutse õigusega, tohib seda piirata ainult seadusega ja arvestades selle õiguse olemust, ning piiranguid tohib seada üksnes juhul, kui need on vajalikud ja vastavad tegelikult liidu tunnustatud üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele või kui on vaja kaitsta teiste isikute õigusi ja vabadusi (harta artikli 52 lõige 1).

Samal ajal tagatakse ettepanekuga põhiõiguste harta artikli 47 kohase õigusemõistmisele juurdepääsu õiguse ning artiklite 7 ja 8 kohaste isikuõiguste / eraelu puutumatusega seotud õiguste ning sõna- ja teabevabaduse kaitse vaheline tasakaal. Menetluslikud kaitsemeetmed on hoolikalt suunatud ja jätavad kohtule üksikjuhtumite jaoks piisavalt otsustusõigust, et säilitada tundlik tasakaal selgelt põhjendamatute hagide ja õigusemõistmisele tõhusa juurdepääsu vahel.

4. MÕJU EELARVELE

Ettepanek ei mõjuta Euroopa Liidu eelarvet.

²⁵ Vaigistuskaebuste vastane ELi [eksperdirühm](#).

²⁶ SWD(2022) 117, 27.4.2022.

5. MUU TEAVE

• Rakenduskavad ning järelvalve, hindamise ja aruandluse kord

Selleks et hõlbustada direktiivi rakendamist liikmesriikides ja tagada rakendamise sujuvus, pakub komisjon abi direktiivi ülevõtmisel, korraldades vähemalt ühe ülevõtmise teemalise seminari ja organiseerides kahepoolseid kohtumisi, sealhulgas liikmesriikide nõudmisel. Samuti kutsutakse liikmesriike üles teatama oma riiklikest ülevõtmismeetmetest.

Direktiivi toimimine vaadatakse läbi viis aastat pärast selle kohaldamise algust.

• Selgitavad dokumendid (direktiivide puhul)

Ettepanek ei vaja selgitavaid dokumente.

Ettepaneku sätete üksikasjalik selgitus

Direktiiv koosneb neljast osast: menetluslike tagatise käsitlevad ühishormid (II peatükk), ilmselt põhjendamatute hagide tagasilükkamine menetluse algetapis (III peatükk), kuritarvituslike hagide vastased õiguskaitsevahendid (IV peatükk) ja kaitse kolmandates riikides tehtud kohtuotsuste eest (V peatükk). I ja VI peatüki sätete kohaldamisala on horisontaalne.

I peatükk. Üldsätted. See peatükk sisaldab sätteid direktiivi reguleerimiseseme ja kohaldamisala kohta, mõningate mõistete määratlusi ning sätet selle kohta, millal käsitatakse direktiivi kohaldamisel asja piiriülese mõjuga asjana.

Artiklis 1 nimetatakse reguleerimiseseme, täpsustades, et direktiiviga ette nähtud kaitsemeetmed on mõeldud kaitseks selgelt põhjendamatute või kuritarvituslike hagide eest, mis on algatatud piiriülese mõjuga tsiviilasjades füüsiliste või juriidiliste isikute, eelkõige ajakirjanike ja inimõiguste kaitsjate suhtes seoses nende osalemisega avalikus elus.

Artiklis 2 määratletakse direktiivi sisuline kohaldamisala. Direktiivi kohaldatakse piiriülese mõjuga tsiviil- või kaubandusajade suhtes, olenemata kohtu liigist. Nende hulka kuuluvad kriminaalkohtumenetluse raames esitatud tsiviilhagid, ent samuti ajutised ja kaitsemeetmed, vastumeetmed ja muud kindlat liiki õiguskaitsevahendid, mida on võimalik kasutada muude õigusaktide alusel. Nii nagu muude tsiviil- ja kaubandusajade reguleerivate ELi õigusaktide puhul, ei kuulu direktiivi kohaldamisalasse maksu-, tolli- ja haldusajad ega riigi vastutus, mis tuleneb riigi tegevusest või tegevusetusest riigivõimu teostamisel (*acta iure imperii*). *Acta iure imperii* hõlmab nõudeid riigi nimel tegutsevate ametiisikute vastu ning ametiasutuste tegevuse vastu, sealhulgas avalikult ametisse nimetatud ametnike vastutust. Seepärast ei tuleks ametiasutusi käsitada üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagide sihtmärgina.

Artiklis 3 määratletakse mõisted „üldsuse osalemine avalikus elus“, „avalikku huvi pakkuv küsimus“ ja „üldsuse osalemise vastane kuritarvituslik hagi“.

Üldsuse osalemine määratletakse laialt kui sõnavõtt või tegevus, mida väljendatakse või tehakse,

- 1) kasutades õigust sõna- ja teabevabadusele, nagu ajakirjandusliku, poliitilise, teadusliku, akadeemilise, kunsti-, kommenteeriva või satiirilise sõnumi, väljaande või töö loomine, avaldamine, reklaamimine või muul viisil levitamine, ning sellega otseselt seotud ettevalmistav, toetav või abistav tegevus;
- 2) kasutades õigust ühinemisvabadusele ja rahumeelse kogunemise vabadusele, nagu lobitöö, demonstratsioonide ja protestide korraldamine ja neis osalemine, või õigust heale haldusele ja õigust tõhusale õiguskaitsevahendile, nagu kaebuste, petitatsioonide

või haldus- ja kohtunõuete esitamine ning osalemine avalikel kuulamistel ning sellega seotud otsene ettevalmistav, toetav või abistav tegevus.

Lisaks hõlmab see mõiste muud tegevust, mille eesmärk on kujundada või mõjutada avalikku arvamust või kutsuda avalikkust üles tegutsema, sealhulgas ükskõik millise era- või avaliku sektori üksuse tegevust, mis on seotud avalikku huvi pakkuva küsimusega, nagu uuringute, küsitluste, kampaaniate või muu ühistegevuse korraldamine või neis osalemine ning sellega seotud otsene ettevalmistav, toetav või abistav tegevus. Ettevalmistav tegevus on näiteks intervjuud, mida teeb uuriv ajakirjanik või akadeemilise ringkonna esindaja oma sõnavõtu koostamiseks, või keskkonnakaitsja teabe kogumine. Toetav ja abistav tegevus peaks olema hõlmatud sellepärast, et hageja võib alata kohtumenetluse ka vajalikku tugi- või abiteenust, näiteks internetiühendust või trükiteenust pakkuva osaleja suhtes, eesmärgiga kaudselt piirata sellise isiku sõnavabadust, kelle vastu üldsuse osalemise vastane strateegiline hagi on tegelikult suunatud. Sellisel ettevalmistaval, toetaval või abistaval tegevusel peab olema otsene ja lahutamatu seos asjaomase avalduse või tegevusega.

Teisest küljest ei peaks üldsuse osalemine tavaliselt hõlmama kaubanduslikke reklaame ega turundustegevust (kaubandusliku eesmärgiga esinemine).

Avalikku huvi pakkuv küsimus määratletakse samuti laialt kui küsimus, mis mõjutab üldsust sellisel määral, et ta võib selle vastu õigustatult huvi tunda, sellistes valdkondades nagu rahvatervis, ohutus, keskkond, kliima või põhiõiguste kasutamine.

Üldsuse osalemise vastase kuritarvitusliku hagi on määratluse järgi hagi, mis on esitatud seoses üldsuse osalemisega avalikus elus ning mis on täielikult või osaliselt põhjendamatu ja mille peamine eesmärk on takistada, piirata või karistada üldsuse osalemist avalikus elus.

Mitteammendavas loetelus nimetatakse kõige levinumad kuritarvitamisele osutavad märgid, näiteks hagi või selle osa on laadilt ebaproportsionaalne, ülemäärane või ebanõistlik, hageja või seotud pooled on esitanud sarnastes küsimustes arvukalt hagisid või hageja või tema esindajad on kasutanud hirmutamist, ahistamist või ähvardamist.

Kuritarvituslike hagide puhul kasutatakse menetlustaktikas sageli selliseid pahauskseid võtteid nagu menetluse venitamine, kostjale ebaproportsionaalsete kulude tekitamine ja meelepärase kohtualluvuse valimine. Lisaks sellele taktikale, mida hageja rakendab muul eesmärgil kui õigusemõistmisele juurdepääsu saamiseks, kasutatakse enne kohtumenetlust või kohtumenetluse ajal sageli, ehkki mitte alati, mitmesugust hirmutamist, ahistamist või ähvardamist, et takistada üldsuse osalemist avalikus elus.

Artiklis 4 täpsustatakse, millal käsitatakse asja piiriülese mõjuga asjana.

Käesoleva direktiivi kohaldamisel käsitatakse asja piiriülese mõjuga asjana, välja arvatud juhul, kui mõlema poole alaline elu- või asukoht on samas liikmesriigis, kus asub asja menetlev kohus, mis näitab, et asi eeldatakse olevat üksnes siseriiklik.

Ent isegi kui menetluse mõlema poole alaline elu- või asukoht on samas liikmesriigis, kus asub asja menetlev kohus, loetakse, et asjal on piiriülene mõju veel kahel juhul.

- 1) Esimene on olukord, mil üldsuse konkreetne osalemine avalikus elus seoses olulise avaliku huviga on tähtis rohkem kui ühele liikmesriigile. See võib olla näiteks üldsuse osalemine liidu institutsioonide korraldatavatel üritustel, näiteks avalikel kuulamistel, või sõnavõtte või tegevust küsimustes, mis on eriliselt tähtsad rohkem kui ühe liikmesriigi jaoks, näiteks piiriülene reostus või väidetavad rahapesujuhtumid, millel võib olla osalisi mitmes liikmesriigist.

- 2) Teine olukord, kus küsimust tuleks käsitada piiriülese mõjuga küsimusena, on see, kui hageja või seotud üksused on esitanud sama või seotud kostja vastu teises liikmesriigis samaaegsed hagid või on nende vastu varem hagi esitanud.
- 3) Nende kahe olukorra puhul võetakse arvesse vaigistuskaebuse konkreetset konteksti.

II peatükk. Menetluslikke tagatise käsitlevad ühised normid. See peatükk sisaldab horisontaalseid sätteid menetluslike tagatiste kohaldamise taotluste, menetluslike tagatiste sisu ja muude menetluslike eripärade kohta.

Artikli 5 alusel saab taotleda eri liiki menetluslikke tagatise:

- a) tagatist kooskõlas artikliga 8;
- b) ilmselgelt põhjendamatute hagide tagasilükkamine menetluse algetapis kooskõlas III peatükiga;
- c) kuritarvituslike hagide vastaseid õiguskaitsevahendeid kooskõlas IV peatükiga.

Kuigi taotluse vastuvõetavuse kriteerium peaks olema avalduse või tegevuse kirjeldamine üldsuse osalemisena avalikus elus, tuleks pidada asjakohaseks ka toetavate tõendite kirjeldust, kui hageja ei ole tõendeid juba esitanud või kui tõendid ei ole kohtule muul moel kättesaadavad. Liikmesriigid võivad ette näha, et asja menetlev kohus võib võtta *ex officio* samu meetmeid ükskõik millises menetluse etapis.

Artiklis 6 käsitletakse olukorda, kus hageja hiljem muudab hagi või menetlusdokumente, sealhulgas võtab need tagasi, et vältida kulude väljamõistmist võitnud poole kasuks. See strateegia võib jätta kohtu ilma võimalusest tunnistada hagi kuritarvituslikuks ning kostja ilma võimalusest, et tema menetluskulud hüvitatakse. Sättega tagatakse, et hilisemad muudatused hageja esitatud nõuetes või menetlusdokumentides, sealhulgas hagist loobumine, ei mõjuta võimalust, et kohus, kelle poole on pöördutud, loeb hagi kuritarvituslikuks ja mõistab välja kulud, kahjuhüvitise või trahvid.

Artiklis 7 sätestatakse, et asja menetlev kohus võib olla nõus sellega, et valitsusvälised organisatsioonid, kes kaitsevad või edendavad selliste isikute õigusi, kelle avaldusi või tegevust käsitatakse üldsuse osalemisena avalikus elus, osalevad menetluses, et toetada kostjat või esitada teavet. Liikmesriigid peaksid nägema ette selle sekkumise suhtes kohaldatavad menetlusnõuded, sealhulgas võimaluse korral tähtajad, kooskõlas asja menetlevas kohtus kohaldatavate menetlusnormidega.

Artikliga 8 antakse kohtule õigus nõuda hagejalt menetluskulude või menetluskulude ja kahju hüvitamise tagatise esitamist, kui kohus leiab, et isegi kui nõue ei ole selgelt põhjendatu, on selles elemente, mis osutavad menetluse kuritarvitamisele, ja väljavaated põhikohtuasjas edu saavutada on väikesed.

III peatükk. Ilmselgelt põhjendamatute hagide tagasilükkamine menetluse algetapis. Selles peatükis käsitletakse nõudeid ja menetluslikke tagatise, mis on seotud ilmselgelt põhjendamatute hagide tagasilükkamisega menetluse algetapis.

Artiklis 9 sätestatakse, et otsus hagi varajase tagasilükkamise kohta tehakse vaid siis, kui kostja vastu esitatud hagi on täielikult või osaliselt ilmselgelt põhjendatu. Kui põhinõue jäetakse rahuldamata tavamenetluse hilisemas etapis, saab kostja siiski kasutada muid kuritarvituslike hagide vastaseid õiguskaitsevahendeid, kui tehakse kindlaks kuritarvitamise elemendid.

Artikliga 10 nähakse ette, et kui kostja taotleb hagi tagasilükkamist menetluse algetapis, peatatakse põhimenetlus seni, kuni taotluse kohta on tehtud lõplik otsus. Selline hageja

algatatud kohtumenetluse peatamine tagab, et menetlustegevus peatatakse, vähendades seega kostja menetluskulusid. Et see ei kahjustaks tõhusat juurdepääsu õigusemõistmisele, tuleks menetlus peatada ajutiselt ainult seniks, kuni taotluse kohta on tehtud lõplik otsus, mille suhtes ei kohaldata enam kohtulikku kontrolli.

Artiklis 11 sätestatakse, et hagi varajase tagasilükkamise taotluse läbivaatamisel tuleb rakendada kiirendatud menetlust, võttes arvesse juhtumi asjaolusid ning õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele. Selleks et tagada kiirendatud menetluse otstarbekus, võivad liikmesriigid kehtestada tähtajad kohtuistungite pidamiseks või taotluse kohta otsuse tegemiseks. Nad võivad ka võtta vastu korra, mis sarnaneb ajutiste meetmete puhul rakendatava korraga.

Artiklis 12 sätestatakse tõendamiskohustust käsitlev erinorm: kui kostja on taotlenud hagi tagasilükkamist menetluse algetapis, näidates, et tema avalduse või tegevuse puhul on tegemist üldsuse osalemisega avalikus elus, on hageja ülesanne tõendada, et esitatud hagi ei ole ilmselgelt põhjendamatu. Sellega ei piirata juurdepääsu õigusemõistmisele, kuna hagejal on tõendamiskohustus vaid selle hagi puhul ja temalt nõutakse üksnes selle tõendamist, et hagi ei ole ilmselgelt põhjendamatu, vältimaks selle tagasilükkamist menetluse algetapis

Artikliga 13 nähakse ette, et otsuse hagi varajase tagasilükkamise või sellest keeldumise kohta peaks saama edasi kaevata.

IV peatükk. Kuritarvituslike hagide vastased õiguskaitsevahendid. See peatükk sisaldab sätteid kulude väljamõistmise, kahju hüvitamise ja karistuste määramise kohta.

Artiklis 14 sätestatakse, et hagejalt, kes on algatanud üldsuse osalemise vastase kuritarvitusliku hagi, võib välja nõuda kõik menetluse kulud, sealhulgas kõik kostja esindamisega seotud kulud, välja arvatud juhul, kui need on ülemäärased.

Artikliga 15 tagatakse, et igal füüsilisel või juriidilisel isikul, kes on kandnud üldsuse osalemise vastase kuritarvitusliku hagi tõttu kahju, on võimalik nõuda ja saada selle kahju eest täielikku hüvitist. See katab nii varalise kui ka mittevaralise kahju. Varalise kahju hulka kuuluvad näiteks advokaaditasu (kui see ei ole hüvitatav kuluna), sõidukulud ja ravikulud (nt psühholoogiline abi), kui neil on põhjuslik seos kohtumenetlusega. Varalise kahjuna tuleks käsitada ka kohtueelseid kulusid, kui need ei kuulu siseriiklike õigusaktide kohaselt hüvitatavate kulude alla. Mittevaraline kahju hõlmab mitmesugust füüsilist ja/või psühholoogilist kahju, nagu kohtumenetlusega seotud valu ja kannatused või emotsionaalsed pinged, häired elus või suhetes, mainekahju ehk üldiselt võttes mis tahes liiki kahju, mis ei ole varaline.

Artikliga 16 nähakse ette võimalus määrata poolele, kes algatas üldsuse osalemise vastase kuritarvitusliku hagi, tõhus, proportsionaalne ja heidutav karistus. Selle sätte peamine eesmärk on heidutada võimalikke hagejaid algatamast üldsuse osalemise vastaseid kuritarvituslikke hagiid. Trahvid makstakse liikmesriikidele.

V peatükk. Kaitse kolmandates riikides tehtud kohtuotsuste eest. See peatükk sisaldab õiguskaitsevahendeid, et kaitsta kostjaid kolmandate riikide kohtutes algatatud kuritarvituslike hagide eest.

Artikli 17 alusel peavad liikmesriigid tagama, et kolmanda riigi kohtuotsust, mis on tehtud kohtumenetluses seoses liikmesriigis alalist elu- või asukohta omava füüsilise või juriidilise isiku avalduse või tegevusega, mis on käsitatav üldsuse osalemisena avalikus elus, ei tunnustata ega täideta kui otsust, mis on selgelt vastuolus avaliku korraga, juhul kui kohtud liikmesriigis, kus tunnustamist ja täitmist taotletakse, oleksid pidanud seda menetlust oma riigi õigust kohaldades selgelt põhjendamatuks või kuritarvituslikuks.

Artiklis 18 sätestatakse, et täiendava õiguskaitsevahendina kolmanda riigi kohtuotsuse vastu, kui liikmesriigis alalist elu- või asukohta omava füüsilise või juriidilise isiku vastu on algatatud üldsuse osalemise vastane kuritarvituslik hagi kolmanda riigi kohtus, võib kõnealune isik nõuda selle hagiga seotud kahju ja kulude hüvitamist olenemata kolmandas riigis toimunud menetluse hageja alalisest elu- või asukohast. Selle sättega luuakse uus kohtualluvuse alus, kandmaks hoolt selle eest, et üldsuse osalemise vastaste strateegiliste hagide sihtmärgiks olevatel isikutel, kelle alaline elu- või asukoht on Euroopa Liidus, oleks liidus tõhus õiguskaitsevahend, mis kaitseks neid kolmanda riigi kohtus algatatud kuritarvituslike hagide eest.

VI peatükk. Lõppsätted. See peatükk sisaldab sätteid, mis käsitlevad direktiivi seost 2007. aasta Lugano konventsiooniga, direktiivi kohaldamise läbivaatamist, direktiivi ülevõtmist liikmesriikide õigusesse, direktiivi jõustumist ja direktiivi adressaate.

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV,

milles käsitletakse avalikus elus osalevate inimeste kaitsmist ilmselgelt põhjendamatute või kuritarvituslike hagide eest (üldsuse osalemise vastased strateegilised hagid)

EUROOPA PARLAMENT JA EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikli 81 lõike 2 punkti f,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut,

olles edastanud seadusandliku akti eelnõu liikmesriikide parlamentidele,

toimides seadusandliku tavamenetluse kohaselt

ning arvestades järgmist:

- (1) Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 on sätestatud, et liit rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine.
- (2) Euroopa Liidu lepingu artikli 10 lõikes 3 on sätestatud, et igal liidu kodanikul on õigus osaleda liidu demokraatias. Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (edaspidi „harta“) on muu hulgas sätestatud õigus era- ja perekonnaelu austamisele (artikkel 7), isikuandmete kaitsele (artikkel 8), sõna- ja teabevabadusele, mis hõlmab massiteabevahendite vabaduse ja mitmekesisuse austamist (artikkel 11), ning tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele (artikkel 47).
- (3) Põhiõiguste harta artiklis 11 sätestatud õigus sõna- ja teabevabadusele kätkeb arvamusevabadust ning vabadust saada ja levitada teavet ja ideid avaliku võimu sekkumiseta ning sõltumata riigipiiridest. Harta artiklile 11 tuleks anda Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni vastava artikli 10 (sõna- ja teabevabaduse kohta) tähendus ja ulatus, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Inimõiguste Kohus.
- (4) Käesoleva direktiivi eesmärk on pakkuda kaitset füüsilistele ja juriidilistele isikutele, kes osalevad avalikus elus avalikku huvi pakkuvates küsimustes, eelkõige ajakirjanikele ja inimõiguste kaitsjatele, hagide eest, mida esitatakse selleks, et takistada neil osalemast avalikus elus (üldtuntud kui „üldsuse osalemise vastane strateegiline hagi“ või „vaigistuskaebus“).
- (5) Ajakirjanikel on oluline roll avaliku arutelu hõlbustamisel ning teabe, arvamuste ja ideede edastamisel ja vastuvõtmisel. On oluline, et neile antaks piisavalt ruumi, et aidata kaasa avatud, vabale ja õiglasele arutelule ning takistada desinformatsiooni levitamist, teabega manipuleerimist ja muud sekkuvat tegevust. Ajakirjanikel peaks olema võimalik tulemuslikult tegutseda, et kodanikud saaksid Euroopa demokraatlikes ühiskondades tutvuda erinevate seisukohtadega.
- (6) Oluline roll võitluses organiseeritud kuritegevuse, korruptsiooni ja ekstremismi vastu on eelkõige uurivatel ajakirjanikel. Nende tööga kaasnevad eriti suured riskid ning nad puutuvad üha rohkem kokku rünnakute ja ahistamisega. Vaja on tugevat

kaitsemeetmete süsteemi, et nad saaksid täita oma ülitähtsat järelevalvaja rolli õigustatud avalikku huvi pakkuvates küsimustes.

- (7) Euroopa demokraatlikes ühiskondades on ka inimõiguste kaitsjatel suur roll, eelkõige põhiõiguste, demokraatlike väärtuste, sotsiaalse kaasatuse, keskkonnakaitse ja õigusriigi kaitsmisel. Neil peaks olema hirmutamist kartmata võimalik osaleda aktiivselt avalikus elus ja teha oma hääل kuuldavaks poliitikaküsimustes ja otsustusprotsessides. Inimõiguste kaitsjad on üksikisikud või organisatsioonid, kes kaitsevad põhiõigusi ja mitmesuguseid muid õigusi, näiteks keskkonna- ja kliimaõigusi, naiste, LGBTIQ-inimeste, rassilise või etnilise vähemuse taustaga inimeste ning töötajate õigusi või usuvabadust. Piisavat kaitset väärivad ka teised avalikus arutelus osalejad, näiteks õppejõud ja teadlased.
- (8) Et demokraatia toimiks hästi ja oleks edukas, on vaja, et inimesed saaksid avalikus arutelus aktiivselt kaasa lüüa ilma kodu- või välisriigi avaliku võimu või muude mõjukate osalejate põhjendamatu sekkumiseta. Et nende osalemine oleks sisuline, peaks inimestel olema juurdepääs usaldusväärsele teabele, mis võimaldab neil kujundada oma arvamust ja tugineda oma hinnangule avalikus ruumis, kus saab erinevaid seisukohti vabalt väljendada.
- (9) Sellise keskkonna edendamiseks on oluline kaitsta ajakirjanikke ja inimõiguste kaitsjaid üldsuse osalemise vastaste hagide eest. Kõnealuseid hagnosis ei esitata õiguskaitse eesmärgil, vaid avaliku arutelu vaigistamiseks, kasutades tavaliselt ahistamist ja hirmutamist.
- (10) Vaigistuskäebusi esitavad tavaliselt mõjukad üksused, näiteks üksikisikud, lobitöögrupid, korporatsioonid ja riigiorganid. Sageli on selliste hagide puhul poolte jõuvahekord tasakaalust väljas, kuna hagejal on kostjast tugevam rahaline või poliitiline positsioon. Kuigi see ei ole kõnealuste juhtumite vältimatu osa, suurendab tasakaalust väljas jõuvahekord märkimisväärselt nii üldsuse osalemise vastaste hagide kahjulikku kui ka heidutavat mõju.
- (11) Üldsuse osalemise vastased hagnosis võivad kahjustada ajakirjanike ja inimõiguste kaitsjate usaldusväärset ja mainet ning nende rahalised ja muud ressursid võivad ammenduda. Selliste hagide tõttu võib avalikku huvi pakkuva teabe avaldamine edasi lükkuda või üldse ära jääda. Menetluste pikkusel ja finantssurvel võib olla ajakirjanikele ja inimõiguste kaitsjatele heidutav mõju. Selline tegevus võib mõjuda ajakirjanike ja inimõiguste kaitsjate tööle pärssivalt, sest see võib põhjustada suuremat enesetsensuuri võimalike tulevaste hagide kartuses, ning see toob omakorda kaasa avaliku arutelu vaesumise ühiskonna kui terviku kahjuks.
- (12) Isikud, kelle vastu on esitatud üldsuse osalemise vastane hagnosis, peavad sageli osalema üheaegselt mitmes kohtumenetluses, mis toimuvad mõnikord mitmes kohtualluvuses. Kui hagnosis on esitatud ühe liikmesriigi kohtualluvuses teises liikmesriigis elava isiku vastu, on menetlus kostja jaoks tavaliselt keerukam ja kulukam. Üldsuse osalemise vastase hagnosis esitajad võivad menetlusvahendeid kasutada ka selleks, et kohtuvaidlust pikendada ja selle maksumust suurendada, ning esitada hagnosis seepärast kohtualluvuses, mida nad peavad oma kohtuasja jaoks soodsamaks, selle asemel, et pöörduda kohtusse, millel on menetlemiseks kõige paremad eeldused. Selline tegevus tekitab riikide kohtusüsteemidele tarbetut ja kahjulikku koormust.
- (13) Käesolevas direktiivis sätestatud kaitsemeetmeid tuleks kohaldada kõigi füüsiliste või juriidiliste isikute suhtes seoses nende osalemisega avalikus elus. Samuti tuleks nendega kaitsta füüsilisi või juriidilisi isikuid, kes kas kutsealaselt või isiklikult

toetavad, abistavad või pakuvad teisele isikule kaupu või teenuseid eesmärkidel, mis on otseselt seotud üldsuse osalemisega avalikus elus avalikku huvi pakkuvas küsimuses. Need isikud võivad olla näiteks internetiteenuse osutajad, kirjastused või trükikojad, kelle vastu on esitatud hagi või keda ähvardatakse hagi esitamisega, sest nad osutavad teenuseid isikule, kelle vastu on hagi esitatud.

- (14) Käesolevat direktiivi tuleks kohaldada kõikide nõuete või hagide suhtes, mida võidakse esitada igat liiki kohtutes tsiviil- ja kaubandusajades ning millel on piiriülene mõju. Direktiivi kohaldamisalasse kuuluvad ka kriminaalmenetluses esitatud tsiviilhagid. See puudutab ka ajutisi ja ettevaatusabinõusid, vastumeetmeid või muud liiki õiguskaitsevahendeid, mida kohaldatakse muude õigusaktide alusel.
- (15) Direktiivi ei kohaldata nõuete suhtes, mis tulenevad riigi vastutusest riigi tegevuse või tegevusetuse eest riigivõimu teostamisel (*acta iure imperii*) ja nõuete suhtes, mis on esitatud riigi nimel tegutsevate ametiisikute vastu, ning ametivõimude, sealhulgas avalikult ametisse nimetatud ametnike vastutuse suhtes.
- (16) Üldsuse osalemine avalikus elus peaks tähendama füüsilise või juriidilise isiku avaldust või tegevust, mida tehakse sõna- ja teabevabaduse õigust kasutades avalikku huvi pakkuvas küsimuses, näiteks ajakirjandusliku, poliitilise, teadusliku, akadeemilise, kunstilise, kommenteeriva või satiirilise sisu, väljaannete või teoste loomine, väljapanek, reklaam või muul viisil edendamine, ning kogu sellega otseselt seotud ettevalmistavat tegevust. See võib hõlmata ka tegevusi, mis on seotud ühinemisvabaduse õiguse ja rahumeelse kogunemise õiguse kasutamisega, näiteks lobitöö, demonstratsioonide ja protestide korraldamine või neis osalemine, ja tegevusi, mis tulenevad õigusest heale haldusele ja õigusest tõhusale õiguskaitsevahendile, näiteks kaebuste, petitsioonide, haldus- ja kohtunõuete esitamine ning osalemine avalikel kuulamistel. Üldsuse osalemine avalikus elus peaks hõlmama ka ettevalmistavad, toetavad või abistavad tegevused, millel on otsene ja olemuslik seos asjaomase sõnavõtu või tegevusega ning mida üritatakse üldsuse osalemise vastaste meetmetega maha suruda. Lisaks võib see hõlmata muid tegevusi, mille eesmärk on teavitada või mõjutada üldsuse arvamust või üldsuse edasist tegevust, sealhulgas era- või avaliku sektori üksuse tegevus avalikku huvi pakkuvas küsimuses, näiteks teadusuuringute, küsitluste, kampaaniate või muude kollektiivse tegevuse korraldamine või neis osalemine.
- (17) Üldsuse osalemine ei peaks üldiselt tähendama ärilist reklaami ja turundustegevust, mida tavaliselt ei tehta sõna- ja teabevabaduse kasutamise käigus.
- (18) Avalikku huvi pakkuva küsimuse mõiste alla peaks kuuluma ka kaupade, toodete või teenuste kvaliteet, ohutus või muud asjakohased aspektid, kui need on olulised rahvatervise, ohutuse, keskkonna, kliima või põhiõiguste kasutamise seisukohast. Tarbija ja tootja või teenuseosutaja vaheline puhtalt individuaalne vaidlus kauba, toote või teenuse üle peaks olema hõlmatud üksnes juhul, kui vaidlus sisaldab avalikku huvi pakkuvat komponenti, näiteks toode või teenus, mis ei vasta keskkonna- või ohutusstandarditele.
- (19) Isiku või üksuse tegevus avaliku tähelepanu all või avalikes huvides on samuti avalikku huvi pakkuvad küsimused, mille vastu ta võib õigustatult huvi tunda. Õigustatud huvi ei ole siiski juhul, kui sellist isikut või üksust puudutava sõnavõtu või tegevuse ainus eesmärk on rahuldada teatava publiku uudishimu kellegi eraelu üksikasjade kohta.

- (20) Kuritarvituslike hagidega on tavaliselt seotud pahausked võtted menetlustaktikas, nagu menetluse venitamine, kostjale ebaproportsionaalsete kulude tekitamine ja meelepärase kohtualluvuse valimine. Hageja kasutab sellist taktikat muul eesmärgil kui õiguskaitse saamiseks. Sellist taktikat kombineeritakse sageli, kuigi mitte alati, mitmesuguste hirmutamise, ahistamise või ähvardamise viisidega.
- (21) Vaigistuskaebuste piiriülene mõõde teeb menetluse kostja jaoks keerukamaks ja suurendab probleeme, kuna kostja peab tegelema menetlustega teistes kohtualluvustes, mõnikord mitmes kohtualluvuses korraga. See omakorda toob kaasa lisakulud ja -koormuse, millel on veelgi kahjulikumad tagajärjed.
- (22) Küsimust tuleks käsitada piiriülesena, kui mõlema poole alaline elu- või asukoht ei ole samas liikmesriigis, kus asub asja menetlev kohus. Isegi kui mõlema poole alaline elu- või asukoht on samas liikmesriigis, kus asub asja menetlev kohus, tuleks küsimust käsitada piiriülesena veel kahte liiki olukorras. Esimene on olukord, mil üldsuse konkreetne osalemine avalikus elus seoses olulise avaliku huviga on tähtis rohkem kui ühele liikmesriigile. See võib olla näiteks üldsuse osalemine liidu institutsioonide korraldatavatel üritustel, näiteks avalikel kuulamistel, või sõnavõtte või tegevust küsimustes, mis on eriliselt tähtsad rohkem kui ühe liikmesriigi jaoks, näiteks piiriülene reostus või väidetavad rahapesujuhtumid, millel võib olla osalisi mitmes liikmesriigist. Teine olukord, kus küsimust tuleks käsitada piiriülese mõjuga küsimusena, on see, kui hageja või seotud üksused on esitanud sama või seotud kostja vastu teises liikmesriigis samaaegsed hagiid või on nende vastu varem hagi esitanud. Nende kahe olukorra puhul võetakse arvesse vaigistuskaebuse konkreetset konteksti.
- (23) Kostjatel peaks olema võimalik taotleda järgmisi menetluslikke tagatisi: taotlus tagatise saamiseks menetluskulude või menetluskulude ja kahju hüvitamiseks, taotlus jätta ilmselgelt põhjendamatu hagi rahuldamata menetluse algetapis või taotlus õiguskaitsevahendite (kulude väljamõistmine, kahju hüvitamine ja trahvid) kasutamiseks kuritarvitusliku hagi vastu või kõiki neid tagatisi samal ajal.
- (24) Mõne üldsuse osalemise vastase hagi menetluses võtavad hagejad tahtlikult nõude või menetluskulude tagasi või muudavad neid selleks, et vältida kulude väljamõistmist võitnud poole kasuks. See õigusstrateegia võib võtta kohtult võimaluse leida, et tegemist on kuritarvitusliku hagiga, ja jätta kostja ilma võimalusest, et talle hüvitatakse menetluskulud. Sellised tagasivõtmised või muudatused ei tohiks seega mõjutada asja menetleva kohtu õigust kasutada kuritarvitusliku hagi vastu õiguskaitsevahendeid.
- (25) Kui põhinõue jäetakse hiljem tavamenetluses rahuldamata, võib kostja siiski kasutada kuritarvitusliku hagi vastu muid õiguskaitsevahendeid, näiteks kohtukulude väljamõistmist ja kahju hüvitamist.
- (26) Kostjale täiendava kaitse pakkumiseks peaks olema võimalik anda talle menetluskulude ja/või kahju hüvitamiseks tagatis, kui kohus leiab, et isegi kui hagi ei ole ilmselgelt põhjendamatu, esineb asjaolusid, mis viitavad menetluse kuritarvitamisele, ja kui põhimenetluse eduväljavaated on väikesed. Tagatis ei sisalda sisulist hinnangut, vaid seda kasutatakse ettevaatusabinõuna, mis tagab lõpliku otsuse täitmise, kui sellega leitakse, et tegemist oli kuritarvitusliku menetlusega. Liikmesriikidel peaks olema õigus otsustada, kas kohus peaks määrama tagatise omal algatusel või kostja taotlusel.
- (27) Menetluse peatamine juhul, kui on esitatud taotlus jätta hagi rahuldamata menetluse algetapis, tagab menetlustoimingute seiskumise, mis vähendab kostja menetluskulusid.

- (28) Et see ei kahjustaks õigust tõhusale õiguskaitsevahendile, tuleks menetlus peatada ajutiselt seniks, kuni taotluse kohta on tehtud lõplik otsus. Lõplik otsus on otsus, mille suhtes ei kohaldata enam kohtulikku kontrolli.
- (29) Et taotlust jätta hagi rahuldamata menetluse algetapis saaks kiirmenetluses võimalikult otstarbekalt käsitleda, võivad liikmesriigid kehtestada istungite korraldamise või kohtuotsuse tegemise tähtsajad. Nad võivad ka võtta vastu korra, mis sarnaneb ajutiste meetmete puhul rakendatava korraga. Liikmesriigid peaksid tegema jõupingutusi tagamaks, et kui kostja on taotlenud muid menetluslikke tagatiseid, tehakse otsus nende kohta samuti kiiresti. Kiire menetlemise huvides võiksid liikmesriigid muu hulgas arvesse võtta seda, kas hageja on sarnastes küsimustes esitanud mitu hagi või kooskõlastatud hagisid ning kas kostjat on üritatud hirmutada, ahistada või ähvardada.
- (30) Kui kostja on esitanud taotluse jätta hagi rahuldamata menetluse algetapis, peab põhimenetluse hageja kiirmenetluses tõendama, et hagi ei ole ilmselgelt põhjendamatu. See ei kujuta endast õiguskaitse kättesaadavuse piirangut, võttes arvesse seda, et põhimenetluses on tõendamiskohustus seoses asjaomase nõudega hagejal ja ta peab hagi rahuldamata jätmise vältimiseks täitma palju väiksema kohustuse tõendada, et hagi ei ole ilmselgelt põhjendamatu.
- (31) Kulud peaksid hõlmama kõiki menetluskulusid, sealhulgas kõiki kostja esindamisega seotud kulusid, välja arvatud juhul, kui need kulud on ülemääraseks. Esindaja kulusid, mis ületavad riiklikes tasumäärade tabelites sätestatud summasid, ei tohiks iseenesest pidada ülemäärasteks. Kahju täielik hüvitamine peaks hõlmama nii varalist kui ka mittevaralist kahju, näiteks füüsilist ja psühholoogilist kahju.
- (32) Kohtutele karistuste määramise võimaluse andmise peamine eesmärk on heidutada potentsiaalseid hagejaid esitamast võimalikke üldsuse osalemise vastaseid kuritarvituslikke hagisid. Sellised karistused peaksid olema proportsionaalsed tuvastatud kuritarvitustega. Karistuste kindlaksmääramisel peaksid kohtud võtma arvesse hagi võimalikku kahjulikku või heidutavat mõju üldsuse osalemisele avalikus elus, võttes muu hulgas arvesse hagi laadi ning seda, kas hageja on sarnastes küsimustes esitanud mitu hagi või kooskõlastatud hagisid ning kas esineb katseid kostjat hirmutada, ahistada või ähvardada.
- (33) Piiriüleses kontekstis on samuti oluline tunnistada seda, et üldsuse osalemise vastased hagi, mis esitatakse kolmandates riikides selliste ajakirjanike, inimõiguste kaitsjate ja muude avalikus elus osalevate isikute vastu, kelle alaline elu- või asukoht on Euroopa Liidus, kujutavad endast ohtu. Nendes võidakse ELi ajakirjanikelt, inimõiguste kaitsjatelt ja teistelt isikutelt välja mõista ülemääraseid kahjuhüvitisi. Hagi menetlemine kolmandas riigis on selle sihtmärgi jaoks keerukam ja kulukam. Selleks et kaitsta demokraatiat ning sõna- ja teabevabadust Euroopa Liidus ning vältida käesolevas direktiivis sätestatud kaitsemeetmete kahjustamist sellega, et hagi esitatakse teises kohtualluvuses, on oluline pakkuda kaitset ka kolmandates riikides esitatud ilmselgelt põhjendamatu ja kuritarvituslike hagide eest.
- (34) Käesoleva direktiiviga luuakse uus kohtualluvuse erialus, tagamaks, et vaigistuskaebuste sihtmärkidel, kelle alaline elu- või asukoht on Euroopa Liidus, on liidus olemas tõhus õiguskaitsevahend kolmanda riigi kohtus esitatud kuritarvituslike hagide vastu. See kohtualluvuse erialus võimaldab hagi sihtmärgil, kelle alaline elu- või asukoht on Euroopa Liidus, taotleda kolmanda riigi kohtus toimunud menetluse põhjustatud kahju ja kulu hüvitamist oma alalise elu- või asukoha riigi kohtus. See õigus kehtib olenemata sellest, kus on kolmandas riigis toimuva menetluse hageja alaline elu- või asukoht.

- (35) Käesolev direktiiv ei tohiks piirata kaitset, mis on ette nähtud muude liidu õigusaktide või siseriiklike õigusaktidega füüsilistele ja juriidilistele isikutele, kes osalevad avalikus elus. Eelkõige ei kahjusta see mingil viisil kaitset, mida pakub direktiiv 2019/1937 liidu õiguse rikkumisest teavitavate isikute kaitse kohta,²⁷ nagu seda on rakendatud liikmesriikide õiguses. Käesoleva direktiivi ja direktiivi 2019/1937 kohaldamisalasse kuuluvate olukordade puhul tuleks seetõttu kohaldada mõlema õigusaktiga pakutavat kaitset.
- (36) Käesolev direktiiv täiendab komisjoni soovitusi, milles käsitletakse avalikus elus osalevate ajakirjanike ja inimõiguste kaitsjate kaitsmist ilmselgelt põhjendamatute või kuritarvituslike hagide eest (üldsuse osalemise vastased strateegilised hagid) See soovitus on adresseeritud liikmesriikidele ja selles esitatakse terviklik meetmete kogum, mis hõlmab koolitust, teadlikkuse suurendamist, kuritarvituslike hagide sihtmärkide toetamist, andmete kogumist, aruandlust ja üldsuse osalemise vastaste hagide seiret.
- (37) Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokolli nr 22 (Taani seisukoha kohta) artiklite 1 ja 2 kohaselt ei osale Taani käesoleva direktiivi vastuvõtmisel ning see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav.
- (38) [Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokolli nr 21 (Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes) artiklite 1, 2 ja artikli 4a lõike 1 kohaselt, ja ilma et see piiraks kõnealuse protokolli artikli 4 kohaldamist, ei osale Iirimaa käesoleva direktiivi vastuvõtmisel ning see ei ole tema suhtes siduv ega kohaldatav.] VÕI
- (39) [Euroopa Liidu lepingule ja Euroopa Liidu toimimise lepingule lisatud protokolli nr 21 (Ühendkuningriigi ja Iirimaa seisukoha kohta vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala suhtes) artikli 3 ning artikli 4a lõike 1 kohaselt on Iirimaa [... kirjaga] teatanud oma soovist osaleda käesoleva direktiivi vastuvõtmisel ja kohaldamisel,]

²⁷ ELT L 305, 26.11.2019, lk 17–56.

I PEATÜKK

Üldsätted

Artikkel 1

Reguleerimisese

Käesoleva direktiiviga nähakse ette kaitsemeetmed ilmselgelt põhjendamatute või kuritarvituslike hagide eest piiriülese mõjuga tsiviilasjades, mis on esitatud füüsiliste ja juriidiliste isikute, eelkõige ajakirjanike ja inimõiguste kaitsjate vastu nende osalemise tõttu avalikus elus.

Artikkel 2

Kohaldamisala

Käesolevat direktiivi kohaldatakse piiriülese mõjuga tsiviil- ja kaubandusajade suhtes igat liiki kohtutes. Seda ei kohaldata eeskätt maksu-, tolli- ja haldusajade suhtes ega riigi vastutuse suhtes tegevuse või tegevusetuse eest riigivõimu teostamisel (*acta iure imperii*).

Artikkel 3

Mõisted

Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

1. „**üldsuse osalemine avalikus elus**“ – füüsilise või juriidilise isiku sõnavõtt või tegevus, mida väljendatakse või tehakse sõna- ja teabevabaduse õiguse kasutamise käigus avalikku huvi pakkuvas küsimuses, ning sellega otseselt seotud ettevalmistav, toetav või abistav tegevus. Need on muu hulgas kaebused, petitioonid, haldus- või kohtumenetlused ning osalemine avalikul kuulamisel;
2. „**avalikku huvi pakuv küsimus**“ – küsimus, mis mõjutab üldsust sellisel määral, et ta võib selle vastu õigustatult huvi tunda, sellistes valdkondades nagu:
 - (a) rahvatervis, ohutus, keskkond, kliima või põhiõiguste kasutamine,
 - (b) isiku või üksuse tegevus avalikkuse tähelepanu all või avalikes huvides,
 - (c) küsimused, mida avalikult arutab või vaatab läbi seadusandlik, täitev- või kohtuorgan, või muu avalik-õiguslik menetlus,
 - (d) süüdistused korruptsioonis, pettuses või kuritegevuses,
 - (e) desinformatsiooni tõkestavad meetmed;
3. „**üldsuse osalemise vastane kuritarvituslik hagi**“ – hagi, mis on esitatud seoses üldsuse osalemisega avalikus elus ning mis on täielikult või osaliselt põhjendamatu ja mille peamine eesmärk on takistada, piirata või karistada üldsuse osalemist avalikus elus. Sellisele eesmärgile võivad osutada järgmised asjaolud:
 - (a) hagi või selle osa on ebaproportsionaalne, ülemäärane või ebamõistlik;
 - (b) hageja või seotud pooled on sarnastes küsimustes esitanud mitu hagi;

- (c) esineb hirmutamist, ahistamist või ähvardamist hageja või tema esindajate poolt.

Artikkel 4

Piiriülese mõjuga küsimused

1. Käesoleva direktiivi kohaldamisel loetakse, et asjal on piiriülene mõju, välja arvatud juhul, kui mõlema poole alaline elu- või asukoht on samas liikmesriigis, kus asub asja menetlev kohus.
2. Kui menetluse mõlema poole alaline elu- või asukoht on samas liikmesriigis, kus asub asja menetlev kohus, loetakse, et asjal on piiriülene mõju ka juhul, kui:
 - (a) üldsuse osalemine avalikus elus, mille vastu hagi on esitatud ja mis toimub avalikku huvi pakkavas küsimuses, on asjakohane rohkem kui ühes liikmesriigis, või
 - (b) hageja või seotud üksused on esitanud samaaegsed hagid või on varem esitanud hagi samade või seotud kostjate vastu teises liikmesriigis.

II PEATÜKK

Ühised normid menetluslike tagatiste kohta

Artikkel 5

Menetluslike tagatiste taotlused

1. Liikmesriigid tagavad, et kui füüsilise või juriidilise isiku vastu esitatakse hagi tema osalemise tõttu avalikus elus, siis saab isik taotleda:
 - (a) tagatise kooskõlas artikliga 8;
 - (b) ilmselgelt põhjendamatu hagi rahuldamata jätmist menetluse algetapis kooskõlas III peatükiga;
 - (c) kuritarvituslike hagide vastaseid õiguskaitsevahendeid kooskõlas IV peatükiga.
2. Taotlus peab sisaldama:
 - (a) nende asjaolude kirjeldust, millel see põhineb;
 - (b) tõendite kirjeldust.
3. Liikmesriigid võivad ette näha, et III ja IV peatüki kohaseid menetluslikke tagatise käsitlevaid meetmeid võib asja menetlev kohus võtta *ex officio*.

Artikkel 6

Nõude või menetlusdokumentide hilisem muutmine

Liikmesriigid tagavad, et põhimenetluse hageja nõute või menetlusdokumentide hilisem muutmine, sealhulgas menetluse lõpetamine, ei mõjuta asja menetleva kohtu võimalust käsitada hagi kuritarvituslikuna ja kasutada õiguskaitsevahendeid vastavalt IV peatükile.

Artikkel 7

Kolmanda isiku sekkumine

Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed tagamaks, et üldsuse osalemise vastast hagi menetlev kohus võib lubada avalikus elus osalevate isikute õigusi kaitsvatel või edendavatel valitsusvälistel organisatsioonidel hagi menetlemises osaleda kas kostja toetuseks või teabe andmiseks.

Artikkel 8

Tagatis

Liikmesriigid tagavad, et üldsuse osalemise vastast hagi menetleval kohtul on õigus nõuda hagejalt menetluskulude või menetluskulude ja kahju hüvitamise tagatist, kui ta peab sellist tagatist asjakohaseks, sest on märke, mis osutavad hagi kuritarvituslikule laadile.

III PEATÜKK

Ilmselt põhjendamatu hagi rahuldamata jätmise menetluse algetapis

Artikkel 9

Hagi rahuldamata jätmise menetluse algetapis

1. Liikmesriigid annavad kohtutele õiguse teha menetluse algetapis otsus jätta üldsuse osalemise vastane hagi täielikult või osaliselt rahuldamata, kuna see on ilmselt põhjendamatu.
2. Liikmesriigid võivad kehtestada tähtaja, mille jooksul võib taotleda hagi rahuldamata jätmist menetluse algetapis. Tähtjad peavad olema proportsionaalsed ega tohi muuta selle võimaluse kasutamist võimatuks või ülemäära raskeks.

Artikkel 10

Põhimenetluse peatamine

Liikmesriigid tagavad, et kui kostja taotleb hagi rahuldamata jätmist menetluse algetapis, peatatakse põhimenetlus, kuni taotluse kohta tehakse lõplik otsus.

Artikkel 11

Kiirmenetlus

Liikmesriigid tagavad, et taotlust jätta hagi rahuldamata menetluse algetapis käsitletakse kiirmenetluse korras, võttes arvesse juhtumi asjaolusid ning õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtumenetlusele.

Artikkel 12

Tõendamiskohustus

Liikmesriigid tagavad, et kui kostja on taotlenud hagi rahuldamata jätmist menetluse algetapis, peab hageja tõendama, et hagi ei ole ilmselt põhjendamatu.

Artikkel 13

Edasikaebeõigus

Liikmesriigid tagavad, et artikli 9 kohase otsuse selle kohta, kas hagi võib jätta menetluse algetapis rahuldamata või mitte, saab edasi kaevata.

IV PEATÜKK

Kuritarvituslike hagide vastased õiguskaitsevahendid

Artikkel 14

Kulude väljamõistmine

Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed tagamaks, et hagejalt, kes on esitanud üldsuse osalemise vastase kuritarvitusliku hagi, saab välja mõista kõik menetluskulud, sealhulgas kõik kostja esindamisega seotud kulud, välja arvatud juhul, kui need on ülemääraseks.

Artikkel 15

Kahju hüvitamine

Liikmesriigid võtavad vajalikud meetmed tagamaks, et füüsilisel või juriidilisel isikul, kes on kandnud kahju üldsuse osalemise vastase kuritarvitusliku hagi tõttu, on võimalik nõuda kahju täielikku hüvitamist ja saada selle eest täielikku hüvitist.

Artikkel 16

Karistused

Liikmesriigid näevad ette, et üldsuse osalemise vastast kuritarvituslikku hagi menetlevatel kohtutel on võimalus määrata sellise hagi esitanud poolele tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi.

V PEATÜKK

Kaitse kolmandate riikide kohtuotsuste eest

Artikkel 17

Kolmanda riigi kohtuotsuse tunnustamisest ja täitmisest keeldumise põhjused

Liikmesriigid tagavad, et keeldutakse tunnustamast või täitmast kolmanda riigi kohtuotsust, mis on tehtud füüsilise või juriidilise isiku suhtes, kelle alaline elu- või asukoht on mõnes liikmesriigis, seetõttu, et ta osales avalikus elus, kuna see otsus on ilmselgelt vastuolus avaliku korraga (*ordre public*), kui kõnealust hagi oleks peetud ilmselgelt põhjendamatuks või kuritarvituslikuks juhul, kui see oleks esitatud selle liikmesriigi kohtutes, kus tunnustamist või täitmist taotletakse, ja need kohtud oleksid kohaldanud oma riigi õigust.

Artikkel 18

Kolmanda riigi kohtuotsuste peale esitatavate hagide kohtualluvus

Liikmesriigid tagavad, et kui kolmanda riigi kohtus on avalikus elus osalemise tõttu esitatud kuritarvituslik hagi füüsilise või juriidilise isiku vastu, kelle alaline elu- või asukoht on mõnes liikmesriigis, võib kõnealune isik taotleda selle riigi kohtutelt, kus on tema alaline elu- või asukoht, kahju ja kulu hüvitamist, mida ta kandis seoses hagi menetlemisega kolmanda riigi kohtus, olenemata sellest, kus on kolmandas riigis toiminud menetluses osalenud hageja alaline elu- või asukoht.

VI PEATÜKK

Lõppsätted

Artikkel 19

Seos 2007. aasta Lugano konventsiooniga

Käesolev direktiiv ei mõjuta 30. oktoobril 2007 Luganos allakirjutatud tsiviil- ja kaubandusajade kohtualluvuse ning neid käsitlevate kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise konventsiooni kohaldamist.

Artikkel 20

Läbivaatamine

Liikmesriigid edastavad komisjonile kogu asjakohase teabe seoses käesoleva direktiivi rakendamisega [*viis aastat pärast direktiivi ülevõtmiskuupäeva*]. Esitatud teabe põhjal esitab komisjon hiljemalt [*kuus aastat pärast direktiivi ülevõtmiskuupäeva*] Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruande käesoleva direktiivi kohaldamise kohta. Aruandes antakse hinnang üldsuse osalemise vastaste kuritarvituslike hagidega seotud suundumustele ja käesoleva direktiivi mõjule liikmesriikides. Vajaduse korral lisatakse aruandele ettepanekud käesoleva direktiivi muutmiseks.

Artikkel 21

Siseriiklikku õigusesse ülevõtmine

1. Liikmesriigid jõustavad käesoleva direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt [*kaks aastat pärast käesoleva direktiivi jõustumise kuupäeva*]. Nad edastavad kõnealuste normide teksti viivitamata komisjonile.

Kui liikmesriigid need meetmed vastu võtavad, lisavad nad nendesse meetmetesse või nende meetmete ametliku avaldamise korral nende juurde viite käesolevale direktiivile. Sellise viitamise viisi näevad ette liikmesriigid.

2. Liikmesriigid edastavad komisjonile käesoleva direktiiviga reguleeritavas valdkonnas nende poolt vastuvõetavate põhiliste siseriiklike õigusnormide teksti.

Artikkel 22

Jõustumine

Käesolev direktiiv jõustub kahekümnendal päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*.

Artikkel 23

Adressaadid

Käesolev direktiiv on adresseeritud liikmesriikidele.

Brüssel,

Euroopa Parlamendi nimel
president

Nõukogu nimel
eesistuja